



N° 4524

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2021.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2022** (n° 4482),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 20

ÉCONOMIE :
COMMERCE EXTÉRIEUR

Rapporteur spécial : M. FABRICE BRUN

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
I. LE PLAN DE RELANCE EXPORT NE SERA PAS FINANCÉ À LA HAUTEUR DES ANNONCES DE SEPTEMBRE 2020	10
A. LA PROLONGATION DU PLAN DE RELANCE EXPORT JUSQU'AU 31 JUIN 2022 DOIT PERMETTRE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DÉDIÉS AU CHÈQUE VIE ET AU CHÈQUE RELANCE	10
1. Le chèque relance export et le chèque VIE	10
a. Le chèque relance export.....	10
b. Le chèque VIE.....	11
c. La prolongation des dispositifs au 31 juin 2022 devrait permettre la consommation des crédits prévus pour ces deux dispositifs	12
2. Le Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP)	12
B. L'ASSURANCE PROSPECTION : MALGRÉ UN NOMBRE IMPORTANT DE CONTRATS SIGNÉS, LE BUDGET ALLOUÉ AU DISPOSITIF DANS LE CADRE DU PLAN DE RELANCE NE SERA PAS ENTIÈREMENT CONSOMMÉ.....	13
C. LE PLAN DE RELANCE N'ATTEINDRA PAS L'ENVELOPPE DE 247 MILLIONS D'EUROS ET REND POSSIBLE UN REDÉPLOIEMENT DES CRÉDITS.....	14
II. L'ANNÉE 2022 DOIT PERMETTRE À LA TEAM FRANCE EXPORT (TFE) DE RENFORCER ENCORE SON ACTION ALORS QU'UNE RÉFLEXION DOIT ÊTRE MENÉE SUR LES MOYENS QUI LUI SONT ACCORDÉS	16
A. LES OBJECTIFS DE 2022 POUR LA TFE.....	16
1. Une rémunération des agents et un partage de la valeur ajoutée à préciser.....	17
a. Un meilleur partage de la valeur ajoutée entre Business France et les CCI.....	17
b. Des conditions d'intéressement des agents des CCI à aligner sur celles de Business France	18
2. Un renforcement attendu de la coopération avec Bpifrance	18

3. L'entrée du CRM <i>One Team</i> dans une nouvelle phase.....	19
4. La place des régions à conforter	19
B. LES MOYENS ACCORDÉS AUX ACTEURS DE L'EXPORT : UNE RÉFLEXION À MENER.....	20
1. Une baisse de 9 % des subventions accordées à Business France entre 2018 et 2022.....	20
a. La baisse des moyens de Business France	20
b. Des interrogations concernant le modèle économique de Business France qui repose sur la facturation des prestations aux entreprises	21
2. Les moyens des CCI stabilisés après une forte baisse	23
3. Des moyens supplémentaires bienvenus pour Bpi Assurance Export.....	25
III. LES PROCÉDURES DE GARANTIES EXPORT DE BPI ASSURANCE EXPORT	25
A. DES RÉSULTATS MEILLEURS QU'ESCOMPÉS POUR L'ASSURANCE-CRÉDIT	26
B. LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR	27
IV. LE POINT D'ATTENTION DU RAPPORTEUR : LE RÉTABLISSEMENT DE LA BALANCE COMMERCIALE PASSE PAR UNE REDÉFINITION DU JUSTE ÉCHANGE ET UN CONTRÔLE DE NOS FRONTIÈRES COMMERCIALES	29
A. LIER RELOCALISATION PRODUCTIVE, RÉDUCTION DU DÉFICIT COMMERCIAL ET DIMINUTION DE L'EMPREINTE CARBONE	29
1. Le rapport de l'UNIDEN (Union des industries utilisatrices d'énergie) : réindustrialiser pour diminuer le déficit commercial et limiter l'empreinte carbone de la France.....	29
2. Des efforts nécessaires de réindustrialisation	30
B. LE CONTRÔLE DES MODALITÉS DE PRODUCTION ET D'INTRODUCTION DES MARCHANDISES ÉTRANGÈRES SUR LE MARCHÉ NATIONAL À RENFORCER.....	32
1. La mise en place d'une taxe carbone	32
2. Un rôle primordial des douanes pour soutenir l'activité à l'export de nos entreprises mais des contrôles aux frontières peu nombreux.....	33
EXAMEN EN COMMISSION	35
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	37

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 95 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

La situation du commerce extérieur est très préoccupante. Le déficit du commerce extérieur des marchandises de la France s'est creusé au premier semestre 2021 pour atteindre 34,8 milliards d'euros selon les données des douanes. En cumul sur douze mois glissants, il s'établit à 67,4 milliards d'euros.

Cette aggravation s'explique par des facteurs conjoncturels notamment la forte hausse du prix des matières premières (alourdissement de la facture énergétique passée de 14,1 milliards d'euros au premier semestre 2020 à 16,4 milliards d'euros au premier semestre 2021), les difficultés de l'aéronautique à l'export qui ne sont pas totalement résorbées ou les tensions dans le transport maritime. Mais il serait réducteur de résumer la situation à de simples difficultés passagères. **Ce déficit trahit des fragilités structurelles** : désindustrialisation, faible compétitivité-coût, affaissement de notre secteur agro-alimentaire, etc. **Plus que jamais, la défense des intérêts nationaux mais aussi de la planète nécessite de préciser les conditions d'un « juste échange » et le renforcement du contrôle des marchandises aux frontières : la mise en œuvre d'une taxe carbone aux frontières de l'Union européenne est en ce sens indispensable.**

Pour autant, des bonnes nouvelles existent : le nombre d'entreprises exportatrices n'a jamais été aussi élevé puisqu'il est de 132 000, ce qui n'était plus arrivé depuis 20 ans. Cette réussite doit d'abord être mise au compte de la *Team France Export* (TFE). Si la capacité pour nos entreprises de conquérir des parts de marché à l'international a été renforcée, c'est parce que Business France et les chambres de commerce et d'industries (CCI), entourés des régions et de Bpifrance, animent aujourd'hui un réseau efficace et soudé par la crise sanitaire.

Des pistes de progression existent pour la TFE et devront être concrétisées en 2022 : l'alignement des modalités d'intéressement des agents des CCI sur celles de Business France et le rééquilibrage du partage de la valeur ajoutée entre les deux organisations. **Mais la question des moyens accordés à la TFE devra aussi être posée.** Les observations définitives de Cour des comptes concernant Business France (octobre 2021) montrent ainsi la singularité du modèle de l'opérateur reposant à 50 % sur des subventions publiques contre 90 % en moyenne pour ses principaux homologues. **Très concrètement, les entreprises doivent payer des prestations là où leurs concurrentes bénéficient de prestations de prospection individuelles ou collectives gratuites offertes par l'opérateur national.** De façon identique, la trajectoire de baisse des ressources affectées aux CCI, certes ralentie depuis 2020, ne peut qu'affaiblir la capacité du réseau consulaire à accompagner nos entreprises à l'international.

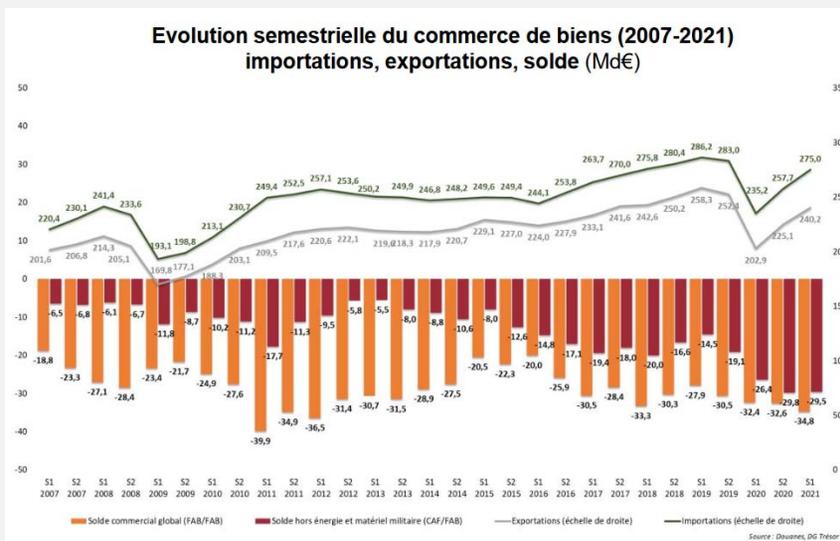
À ce titre, le plan de relance export doté de 247 millions d’euros, avait le mérite de faciliter financièrement la projection de nos entreprises à l’étranger (chèques relance, chèques VIE, assurance-prospection, etc.). Le rebond de la crise sanitaire entraînant la fermeture de nombreuses frontières et l’annulation des salons internationaux a empêché sa pleine mise en œuvre.

Les crédits qui n’ont pas été consommés au titre de l’assurance-prospection ne sont pas redéployés vers des dispositifs qui seraient pourtant particulièrement utiles alors que les frontières de pays clés pour l’export comme les États-Unis (le 8 novembre) ou certains pays d’Asie et du Pacifique rouvrent. Si l’annonce du ministre délégué au commerce extérieur de prolonger le plan de relance export jusqu’au 31 juin 2022 peut être saluée, le redéploiement des crédits permettrait d’envisager une prolongation du plan au-delà de cette date.

Comment affirmer, comme le ministre en charge de l’économie, des finances et de la relance l’a fait, que le rétablissement de la balance commerciale doit être la priorité du prochain quinquennat sans aujourd’hui être à la hauteur de la promesse faite à l’automne 2020 de doter le plan de relance export de 247 millions ? *A minima*, les crédits de l’assurance prospection qui ne seraient pas consommés en 2022 (au titre du déficit de la procédure constatée en 2021) devront être reportés, quel que soit le résultat des prochaines échéances électorales.

DONNÉES CLÉS

ÉVOLUTION DU DÉFICIT DU COMMERCE EXTÉRIEUR DEPUIS 2007



Source : DG Trésor, Direction générale des douanes et des droits indirects.

EXÉCUTION ANTICIPÉE DU PLAN DE RELANCE EXPORT 2020-2022

(en millions d'euros)

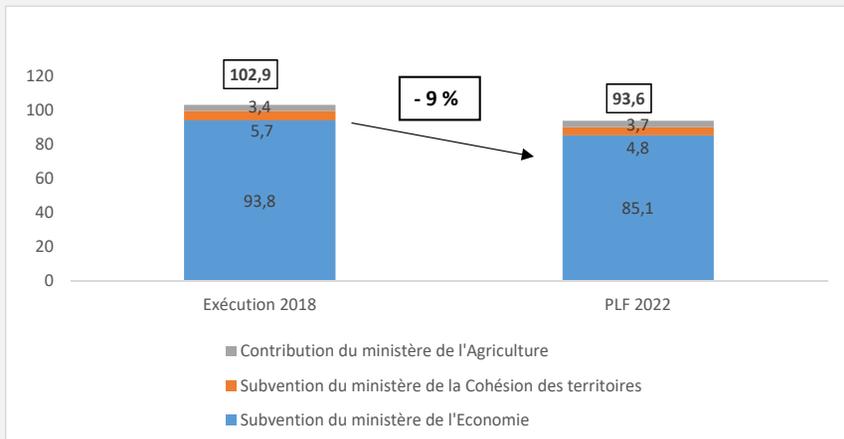
Actions du plan de relance	Prévisions du plan de relance	Crédits réellement alloués au plan de relance (tel qu'anticipés)	Écart entre la prévision et l'exécution
Accompagnement export de Business France (fonctionnement, chèques relance export, chèques VIE)	66,8	66,8	0
Assurance prospection	134	63	-71
Renforcement des moyens de Bpi AE	15,4	15,4	0
FASEP	30	30	0
TOTAL	246,2	175,2	-71

Source : Commission des finances d'après la DG Trésor.

Cette ventilation ne prend pas en compte le redéploiement de 2,2 millions d'euros depuis le volet financier Business France pour la gestion de la campagne « Marque France » dont on peut considérer qu'elle participe à l'effort de relance.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC OCTROYÉES À BUSINESS FRANCE ENTRE 2018 ET 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

INTRODUCTION

Malgré un nombre important d'entreprises exportatrices, la situation du commerce extérieur est fragilisée par la crise sanitaire : si les exportations sont en hausse au premier semestre 2021 (240 milliards d'euros, soit une augmentation de + 18,4 % par rapport à la même période en 2020) et représentent 98 % du niveau d'exportation en 2019, les dépenses d'importation ont elles aussi fortement augmenté pour atteindre 275 milliards d'euros (+ 16,9 %) notamment sous l'effet du dynamisme des échanges d'intrants industriels et de la hausse de la facture énergétique.

Si ce rapport spécial traite des crédits dédiés au commerce extérieur, l'action de la France de la France en ce domaine ne constitue pas une mission budgétaire à part entière ; le document de politique transversale (« orange budgétaire ») *Développement international de l'économie française et du commerce extérieur* retrace l'ensemble des crédits des 12 différentes missions et 6 ministères qui concourent à cette politique publique. Certains crédits financent d'ailleurs des actions relativement éloignées du soutien direct au commerce extérieur (comme l'instruction des demandes de visas) et d'autres traitent davantage de l'attractivité du territoire français que du commerce extérieur à proprement parler.

Il s'agit donc, pour le rapporteur spécial dans le cadre de l'examen de ce PLF 2022, d'analyser la mise en œuvre du plan de relance export qui devait être doté de 247 millions d'euros sur l'ensemble de la durée du plan *via* les crédits inscrits aux programmes 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance*, 114 *Engagements financiers de l'État* et 134 *Développement des entreprises et régulations*.

La mise en lumière de l'action de la *Team France Export* (TFE) doit conduire à s'interroger sur les moyens consacrés aux acteurs publics à l'export pour leur fonctionnement et pour les entreprises, alors que l'année 2022 sera l'occasion pour Business France et les chambres de commerce et d'industrie d'approfondir leur coopération en liaison avec les régions et Bpifrance.

Enfin, d'un point de vue plus fondamental, le rapporteur rappelle l'importance de déterminer les conditions d'un « juste échange », condition *sine qua none* pour corriger le déficit commercial de la France, tout en répondant aux enjeux majeurs de transition écologique.

I. LE PLAN DE RELANCE EXPORT NE SERA PAS FINANÇÉ À LA HAUTEUR DES ANNONCES DE SEPTEMBRE 2020

Le plan de relance export annoncé en septembre 2020 et issu des travaux du groupe de travail « SOLEX » (Solutions pour l'export) ayant réuni l'ensemble des acteurs de l'export n'a pas été conçu dans l'hypothèse d'un rebond de la crise sanitaire se prolongeant, en France comme à l'étranger, durant tout le premier semestre de l'année 2021. La fermeture des frontières et l'annulation des grands salons internationaux ont rendu moins attractifs les outils pertinents qui avaient été lancés : chèques relance export, chèques VIE (volontariat international en entreprise), augmentation du budget accordé à l'assurance prospection, renforcement du FASEP (Fonds d'études et d'aide au secteur privé), *etc.*

En l'état, le plan de relance export n'atteindra pas l'enveloppe de 247 millions d'euros qui avait été promise en septembre 2020, en raison de la moindre consommation des crédits fléchés vers l'assurance prospection et ce, en dépit de la prolongation du plan de relance export jusqu'au 31 juin 2022. Le rapporteur souhaite redéployer les crédits au bénéfice du chèque relance.

A. LA PROLONGATION DU PLAN DE RELANCE EXPORT JUSQU'AU 31 JUIN 2022 DOIT PERMETTRE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DÉDIÉS AU CHÈQUE VIE ET AU CHÈQUE RELANCE

Les objectifs du plan de relance pour les années 2020-2021 étaient ambitieux. À l'exception du FASEP, il ne sera pas possible de remplir ces objectifs eu égard à la situation sanitaire en France. Cependant, la prolongation du plan de relance jusqu'au 31 juin 2022 annoncée par le ministre délégué au commerce extérieur Franck Riester le 1^{er} septembre 2021 à l'occasion du Conseil stratégique de l'export est bienvenue quoiqu'insuffisante. Elle permet de financer des prestations du chèque relance s'étalant jusqu'au 15 octobre et des missions VIE débutant avant le 1^{er} novembre 2022. Dans ce contexte, il est probable que les crédits dédiés du plan de relance seront consommés.

1. Le chèque relance export et le chèque VIE

a. Le chèque relance export

Le chèque relance export (CRE) constitue une aide directe aux entreprises qui souhaitent bénéficier d'une prestation d'accompagnement à l'international, y compris digitalisée. Dans la limite de 50 % du coût de la prestation, l'aide peut atteindre :

– 2 500 euros pour la participation à un Pavillon France dans un salon à l'étranger ;

– 2 000 euros pour une prestation d’accompagnement individuelle : audit et diagnostic export, structuration de la stratégie export, priorisation des marchés, communication, étude de marché, prospection individuelle ;

– 1 500 euros dans le cas d’une prestation d’accompagnement collectif : prospections collectives, rendez-vous professionnels, *etc.*

Une entreprise ne peut bénéficier de la procédure que pour 4 dossiers au maximum. 441 opérateurs ont été agréés pour les prestations tandis que 72 opérateurs distincts sont inscrits au programme France export pour les prestations collectives.

33 millions d’euros étaient prévus pour un objectif de 15 000 prestations subventionnées avant le 31 décembre 2021. Au 6 septembre 2021, 5 775 dossiers de chèques relance export avaient été validés pour un montant d’encours global de 9,8 millions d’euros et un décaissement de crédits estimé à 4 millions d’euros. Les annulations massives de salons d’affaires internationaux n’ont ainsi pas pu être compensées par les prestations numériques.

Au regard du nombre limité de chèques relance export, un élargissement, que le rapporteur juge bienvenu, a été décidé : le chèque relance export pourra être utilisé pour des opérations de traduction d’outils commerciaux et de communication (dans une limite de 800 euros) cruciales quand on sait à quel point la barrière de la langue peut constituer un obstacle important pour nos TPE-PME et, depuis le 5 octobre 2021, pour les formations d’une à deux journées sur des thématiques spécialisées à destination des chefs d’entreprise, des directeurs export et de leurs équipes dans la limite de 1 500 euros. Ces deux dispositifs additionnels ont été dotés d’un plafond de 1,5 million d’euros chacun.

b. Le chèque VIE

Le chèque relance VIE consiste à accorder une aide de 5 000 euros pour une mission VIE d’une durée minimale de 12 mois. Cette aide est doublée (10 000 euros) pour les entreprises qui recrutent en VIE un jeune en formation courte ou issu des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

Le plan de relance prévoyait dans le PLF 2021 une enveloppe de 17,4 millions d’euros pour financer l’envoi de 3 000 VIE supplémentaires, limités à 2 VIE par entreprise sur la période 2020-2021. Cela rehaussait à 6 255 l’objectif total de départs en 2021. Au 6 septembre 2021, seuls 646 dossiers avaient été validés pour un montant d’encours total de 3,2 millions d’euros. La consommation a été fortement bridée par la fermeture de marchés clés comme les États-Unis, la Chine et le Royaume-Uni.

c. La prolongation des dispositifs au 31 juin 2022 devrait permettre la consommation des crédits prévus pour ces deux dispositifs

Pour Business France, le premier semestre 2022 devrait être caractérisé par une poursuite de la montée en puissance commerciale de la TFE et la programmation des grands salons internationaux de façon quasi certaine en Europe et très probable en Amérique du Nord (ouverture des frontières des États-Unis le 8 novembre 2021). Si la situation dans le Pacifique et en Asie reste incertaine, on constate la réouverture programmée de partenaires commerciaux importants (Australie, Thaïlande, Inde) même si cela reste incertain. La situation devrait évoluer plus lentement pour la Chine et le Japon.

Dans ce contexte, Business France s'attend en 2022 à une consommation des chèques relance CRE et des chèques VIE beaucoup plus forte qu'en 2021, renforcée par les nouvelles incitations. Le mois de septembre constitue déjà un point d'inflexion pour l'opérateur : pour la première fois en 2021, un nombre de départs en VIE équivalent au contingent enregistré en septembre 2019 est observé, alors que de janvier à août 2021, tous les contingents étaient inférieurs à ceux enregistrés en 2019.

2. Le Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP)

Au-delà des 25 millions d'euros du programme 110 *Aide économique et financière au développement*, les crédits FASEP ont été augmentés en LFI 2021 dans le cadre du programme 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance* d'un volume de 30 millions d'euros en AE et de 2,5 millions d'euros en CP. Sur cette enveloppe, 2,2 millions d'euros ont été redéployés vers le déploiement de la campagne « Marque France ».

Les crédits du programme 363 ont permis de sélectionner deux appels à projet : « solutions innovantes pour la réduction et la valorisation des déchets », auquel 61 entreprises ont répondu en 2020 et « solutions innovantes pour la décarbonation des services essentiels », auquel 56 entreprises ont répondu en 2021. Ces appels à projet permettent de répondre aux besoins prioritaires des pays en développement tout en valorisant des solutions françaises dans une thématique prédéfinie. Au 1^{er} octobre, 14,2 millions d'euros ont été engagés sur le programme 363 et la DG Trésor estime que l'intégralité de l'enveloppe prévue en 2021 devrait être engagée d'ici la fin de l'année. Si seuls 8 millions d'euros en CP sont prévus sur le programme 363 dans le PLF 2022, cela s'explique par la clé de décaissement du FASEP de 10 % la première année puis de 30 % les trois années suivantes.

B. L'ASSURANCE PROSPECTION : MALGRÉ UN NOMBRE IMPORTANT DE CONTRATS SIGNÉS, LE BUDGET ALLOUÉ AU DISPOSITIF DANS LE CADRE DU PLAN DE RELANCE NE SERA PAS ENTIÈREMENT CONSOMMÉ

Dans le cadre du plan de relance, les budgets garantis pour l'assurance prospection à Bpi Assurance Export (Bpi AE) devaient **permettre d'attribuer 1 500 assurances prospection par an contre 1 000 aujourd'hui de 2020 à 2022**

**ÉVOLUTION DU BUDGET ACCORDÉ À BPI ASSURANCE EXPORT
POUR L'ASSURANCE AVANT ET APRÈS PLAN DE RELANCE**

(en millions d'euros)

	2020	2021	2022	2023
Budgets conclus couverts (prévisions avant plan de relance)	285	262	256	-
Budgets couverts conclus (prévisions après plan de relance)	243	275	314	314

Source : Bpi Assurance Export, commission des finances de l'Assemblée nationale.

Le dispositif connaît une situation particulière : **les entreprises ont montré une appétence réelle pour le produit. Au 31 août 2021, 858 contrats d'assurance-prospection avaient été accordés pour un montant de 180 millions d'euros (hors assurance prospection accompagnement). 1 300 assurances prospection devraient être délivrées sur l'année 2021 (+ 6 % par rapport à 2020) soit un niveau assez proche des objectifs fixés en 2020.** Les entreprises ont par ailleurs bénéficié jusqu'en septembre 2021 de l'augmentation du versement de l'avance de 50 % à 70 % (l'indemnité restante étant versée sur présentation de factures).

Cependant, compte tenu de la situation sanitaire et de l'impossibilité de voyager, une partie des budgets annoncés pourrait ne pas être consommée, les entreprises ayant différé leurs dépenses de prospection – moins de demandes d'indemnisations – et généré davantage de chiffres d'affaires export – davantage de recettes Bpi Assurance Export – une tendance qui devrait se poursuivre en partie en 2022.

Dans ce contexte, le niveau de dépenses prévu pour l'assurance-prospection dans le cadre du plan de relance est largement minoré. Le tableau ci-dessous retrace les prévisions de la DG Trésor.

**CONSUMMATION ANTICIPÉE DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE
AU TITRE DE L'ASSURANCE-PROSPECTION**

(en millions d'euros)

	2021	2022	TOTAL
Crédits inscrits sur le programme 114 avant "Plan de relance"	55	65	120
Crédits "Plan de relance"	52	82	134
Prévision du besoin total	107	147	254
Exécution des crédits (anticipée pour 2022)	74	109*	183
Sous-consommation des crédits "Plan de relance"	-33	- 38	- 71
Consommation effective des crédits "Plan de relance"	19	44	61

Source : DG Trésor.

Pour l'exécution 2022, il s'agit là d'une anticipation au regard de la situation en 2021 inscrite au PLF 2022.

Pour rappel, les crédits inscrits au programme 114 *Appels en garantie de l'État* visent à compenser le déficit observé en année n-1 des procédures de garantie à l'export. Ainsi, l'exécution de 74 millions d'euros en 2021 correspond au déficit de la procédure enregistrée en 2020. En revanche, l'enveloppe de 109 millions d'euros inscrite au PLF 2022 correspond au déficit anticipé de la procédure en 2021 compte tenu des prévisions de la DG Trésor. C'est en début d'année 2022 qu'on pourra s'assurer du niveau réel de déficit.

Le déficit de l'assurance-prospection dépend directement du succès du dispositif auprès des entreprises : l'assurance-prospection repose sur une avance à 50 % des dépenses couvertes. Un nombre important de contrats signés, toutes choses égales par ailleurs, engendre ainsi une hausse du déficit de la procédure. Le coût de la procédure est également lié aux dépenses effectivement supportées par les entreprises. En effet, lors de la période de garantie, dès que les entreprises ayant souscrit un contrat d'assurance ont engagé le montant maximal des dépenses qui leur avait été garanti, elles peuvent présenter leur état de dépenses à Bpifrance Assurance Export et toucher le solde de leurs indemnités si leurs dépenses sont conformes à ce qu'elles avaient présenté lors de l'élaboration de leur dossier. Inversement, le fait de générer des courants d'affaires à l'export dans le pays visé par l'assurance-prospection génère des recettes pour Bpifrance, un remboursement forfaitaire de 30 % étant appelé même en cas d'échec.

Dans le PLF 2022, il est ainsi prévu une enveloppe de 109 millions d'euros contre 147 millions d'euros compte tenu du niveau de consommation inférieur aux prévisions lié aussi bien aux nouvelles assurances prospection qu'aux contrats signés avant 2021, qui génèrent des encaissements.

C. LE PLAN DE RELANCE N'ATTEINDRA PAS L'ENVELOPPE DE 247 MILLIONS D'EUROS ET REND POSSIBLE UN REDÉPLOIEMENT DES CRÉDITS

Compte tenu des informations transmises au rapporteur, il est certain aujourd'hui que le plan de relance export ne sera pas exécuté à hauteur des

247 millions d'euros annoncés à l'automne 2020 en raison du moindre déficit qu'anticipé de l'assurance-prospection.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE EXPORT 2020-2022 ANTICIPÉE

(en millions d'euros)

Actions du plan de relance	Prévisions du plan de relance	Crédits réellement alloués au plan de relance (tel qu'anticipés)	Écart entre la prévision et l'exécution
Accompagnement export de Business France (fonctionnement, chèques relance export, chèques VIE)	66,8	66,8	0
Assurance prospection	134	63	- 71
Renforcement des moyens de Bpi AE	15,4	15,4	0
FASEP (en AE)	30	30	0
TOTAL	246,2	175,2	- 71

Source : commission des finances, DG Trésor.

Cette ventilation ne prend pas en compte le redéploiement de 2,2 millions d'euros depuis le volet financier Business France pour la gestion de la campagne « Marque France » qui participe aussi de la dynamique de relance.

Comme cela a déjà été dit, l'enveloppe du FASEP en AE devrait être consommée d'ici la fin de l'année 2021. Les moyens supplémentaires pour permettre à Bpi AE de gérer le surplus d'activité lié à son rôle contracyclique et soutenir ses efforts d'investissement informatique ont bien été accordés (voir *infra*). Par ailleurs, les crédits gérés par Business France des chèques relance et des chèques VIE seront vraisemblablement totalement consommés d'ici le 31 décembre 2022 grâce à la prolongation des dispositifs.

En revanche, les crédits de l'assurance-prospection ne seront pas consommés à la hauteur des espérances. Il est déjà acquis que l'enveloppe de 107 millions d'euros prévue en LFI 2021 sur le programme 114 (pour le déficit constaté en 2020) n'est consommée qu'à hauteur de 74 millions d'euros. Si l'enveloppe prévue dans le PLF 2022 de 109 millions pourrait être dépassée en raison de la volatilité du dispositif, il paraît vraisemblable qu'elle n'atteindra pas le niveau initialement envisagé en 2020 de 147 millions d'euros. **En l'état, le plan de relance export ne serait consommé qu'à hauteur de 175 millions d'euros.**

Cette sous-consommation ne peut pas être imputée à une mauvaise gestion du Gouvernement : en revanche, **il est plus étonnant de constater que le ministre en charge du commerce extérieur continue à annoncer un plan de relance export à 247 millions d'euros alors qu'il est certain que ce montant ne sera pas atteint.**

Le rapporteur propose que l'écart entre les crédits prévus et la consommation effective des crédits au titre du déficit de l'assurance-prospection en 2020 et 2021, dont le niveau sera définitivement connu en début d'année 2022, fasse l'objet d'un redéploiement, au moins partiel, au bénéfice des autres dispositifs du plan de relance. Le rapporteur pense notamment au chèque relance

export qui est un dispositif particulièrement utile dans le contexte de réouverture des frontières, étant donné que les crédits reportés en 2022 risquent de ne pas suffire pour répondre à la demande qui va mécaniquement augmenter. Comme l'indique Business France : « la problématique du sevrage des dispositifs de soutien à l'export doit intervenir au bon moment et ne surtout pas casser la dynamique de croissance ». Ce redéploiement permettrait par la même occasion de prolonger le dispositif de relance sur toute l'année 2022 et non seulement jusqu'au 31 juin 2022.

L'argument avancé par le ministre en charge du commerce extérieur lors du conseil stratégique de l'export – le Gouvernement ne pourrait pas s'engager pour un plan allant au-delà des échéances électorales – n'est pas recevable au regard des dépenses actuelles annoncées par le Président de la République. **Dans ce contexte, le rapporteur défendra des amendements en séance visant à redéployer une partie des crédits sous-consommés pour abonder le chèque relance export.**

Le rapporteur rajoute que ce redéploiement de crédits ne doit pas conduire à réduire les crédits prévus pour l'assurance-prospection ces prochaines années. Les crédits permettant de compenser les déficits (estimés entre 110 et 140 millions d'euros par Bpi AE qui précise que la marge d'incertitude reste élevée compte tenu des inconnues : budget demandé, excédent dégagé par les anciens contrats, dépenses effectivement réalisées) en vue de distribuer 1 500 assurances-prospection par an doivent être maintenus.

II. L'ANNÉE 2022 DOIT PERMETTRE À LA TEAM FRANCE EXPORT (TFE) DE RENFORCER ENCORE SON ACTION ALORS QU'UNE RÉFLEXION DOIT ÊTRE MENÉE SUR LES MOYENS QUI LUI SONT ACCORDÉS

L'année 2022 doit permettre à la TFE de renforcer encore son action pour soutenir les entreprises à l'export en renforçant encore la cohésion de ses membres. Les moyens alloués à l'export doivent être interrogés : si le soutien au commerce extérieur est une priorité, la projection de nos entreprises à l'international doit être facilitée par tous les moyens.

A. LES OBJECTIFS DE 2022 POUR LA TFE

Si la crise sanitaire les a soudés, l'année 2022 doit être l'occasion d'approfondir encore la coopération des différents acteurs de la TFE alors que l'accord stratégique entre Business France et CCI France devra être prochainement renouvelé. La TFE devra également être en mesure d'assurer la transition d'une activité essentiellement numérique (e-vitrines, webinaires, missions et salons digitaux) en raison de la crise sanitaire à un mode de gestion mixte avec la reprise des voyages internationaux.

1. Une rémunération des agents et un partage de la valeur ajoutée à préciser

La rémunération des acteurs et des organisations doit être alignée sur des principes communs.

a. Un meilleur partage de la valeur ajoutée entre Business France et les CCI

Les CCI et Business France sont tenus, pour équilibrer leurs comptes, de générer des revenus propres issus de services facturés aux entreprises, en sus des financements publics (taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie pour les CCI et subventions publiques pour Business France). **Au sein de la TFE, les prestations dites de « préparation » sont exécutées et facturées par les CCI, tandis que les prestations dites de « projection » le sont par Business France.**

Or, les deux partenaires sont stratégiquement alignés sur l'objectif gouvernemental de développer le nombre d'exportateurs, qui est essentiellement reflété par l'indicateur du nombre d'entreprises projetées à l'étranger et ayant donc commandé une ou plusieurs prestations de projections à la TFE. **De surcroît, ces dernières sont en moyenne plus chères que des prestations de préparation.** Il en résulte au sein de la TFE un poids croissant des revenus facturés par Business France et un déséquilibre structurel des recettes générées pour les deux organisations. **La répartition du chiffre d'affaires commandé par les entreprises est pour la période 2020-2021 la suivante : 84 % pour Business France et 16 % pour les CCI.**

Ainsi, les conseillers internationaux de la TFE issus en majorité des CCI (environ 140 ETP – hors Bretagne – pour une trentaine de conseillers de Business France) génèrent des revenus en grande majorité facturés par l'établissement public. Ce constat se confirmant au fil du temps, les dirigeants des deux organisations visent à trouver une forme de compensation qui permettent de restituer aux CCI une partie des revenus facturés par Business France. **Un système de commissionnement croisé est actuellement en cours de modélisation et de négociation entre les instances dirigeantes, pour une première application en 2022, sur la base des revenus constatés et facturés sur au cours de l'exercice 2021.**

Le rapporteur salue cette démarche de juste partage de la valeur ajoutée. Cela témoigne de l'esprit de coopération qui existe au sein de la TFE. La TFE doit conserver un équilibre entre les différents acteurs dans sa gouvernance et son pilotage : à ce titre, les modalités de rémunération sont aussi un symbole de l'importance accordée à l'action menée par chacun des acteurs.

b. Des conditions d'intéressement des agents des CCI à aligner sur celles de Business France

Le système d'intéressement des agents de CCI est aujourd'hui différent de celui de Business France alors que les objectifs sont partagés. Cette différence nuit à l'intégration des équipes nécessaires pour le parfait fonctionnement de la TFE. Les CCI dépendent aujourd'hui d'un cadre général de convention collective dont les dispositions relatives au système d'intéressement n'ont pas été approuvées par une majorité de syndicats de salariés en 2021. **Les choses pourraient évoluer en 2022.**

Le projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante, adopté en première lecture au Sénat le 26 octobre 2021, prévoit l'élection des nouvelles instances représentatives. La convention collective régissant les personnels privés des CCI devra ensuite être conclue dans un délai de dix-huit mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi, soit dans les douze mois suivants les élections des instances représentatives du personnel, qui se tiendront concomitamment dans les 18 CCI de région et à CCI France. En cas d'échec de la négociation de la convention collective, la convention collective qui s'appliquera au réseau des CCI sera celle dont relève son activité principale, à savoir le conseil et l'accompagnement des entreprises, conformément au III de l'article 40 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (« loi PACTE »).

Le projet de loi prévoit également que lorsqu'un accord ou une convention est signé, il peut prévoir qu'il s'applique tant au personnel de droit privé qu'au personnel de droit public et que ses stipulations remplacent les dispositions correspondantes prévues dans le statut des personnels administratifs des CCI ou dans les accords conclus antérieurement au niveau national, en commission paritaire nationale, ou régional, en commission paritaire régionale alors que les agents de droit public doivent pouvoir opter pour un contrat de droit privé à tout moment, sans limitation dans le temps.

Dans ces conditions, le rapporteure espère que CCI France pourra avancer vers un modèle d'intéressement proche de celui en vigueur pour les conseillers de Business France.

2. Un renforcement attendu de la coopération avec Bpifrance

Les observations définitives de la Cour des comptes d'octobre 2021 portant sur Business France ⁽¹⁾ permettent de relever que « Bpifrance ne semble pas s'être suffisamment impliqué au sein de la TFE » en raison de ses propres dispositifs d'accompagnement à l'export. La Cour regrette ainsi son absence de participation à l'outil CRM *One Team* qui permet à Business France et aux CCI de partager des informations concernant les entreprises accompagnées. Le rapport constate que Bpifrance valorise très peu la TFE. Il y a donc un effort certain à réaliser pour se rapprocher des acteurs de la TFE, notamment des CCI qui ont une meilleure connaissance du tissu des TPE et des petites PME dans les territoires.

(1) *Cour des comptes*, Rapport d'observations définitives sur Business France, Octobre 2021. Rapport disponible à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/business-france>

L'**assurance prospection accompagnement (APA)** a indéniablement favorisé ce rapprochement. **Le rapporteur se félicite que ce nouveau produit et son suivi de commercialisation procure l'occasion de réunions de consultations désormais fréquentes entre Bpifrance et CCI France**, en étroite liaison avec Business France. Les prochains mois devront permettre le décollage du dispositif très peu utilisé par les entreprises en 2021 (37 APA signées au 31 août 2021 pour un montant octroyé de 1 million d'euros) : frilosité des entreprises primo-exportatrices, concurrence du chèque relance export pour financer les achats de prestations de préparation ou de prospection à court terme.

3. L'entrée du CRM *One Team* dans une nouvelle phase

Les 12 derniers mois du CRM *One Team* auront permis de gérer l'intégralité de la vente des prestations d'abord individuelles puis collectives : l'accès direct au catalogue des prestations et services TFE, l'établissement d'un devis avec la possibilité d'intégrer une éventuelle subvention régionale ou sectorielle, la validation hiérarchique de l'offre commerciale, l'édition et l'envoi des documents commerciaux ainsi que l'enregistrement des devis acceptés.

Le projet entre maintenant dans sa troisième phase : moderniser les méthodes de production et de collaboration pour proposer aux exportateurs un service plus performant. Il s'agira notamment de connecter le CRM à certaines applications bureautiques du système d'information de la TFE afin d'intégrer une gestion des plans de charge des équipes, en France comme à l'étranger. Cette gestion prévisionnelle des plans de charge permettra d'ajuster les offres de service aux capacités opérationnelles de Business France dans les différents pays couverts. Un autre volet du projet doit permettre aux collaborateurs dans les bureaux de Business France à l'étranger d'optimiser leur connaissance des contacts locaux pour offrir encore plus d'opportunités commerciales aux entreprises françaises.

4. La place des régions à conforter

Le rapporteur regrette de n'avoir pas pu échanger avec les élus de *Région de France* en charge des questions d'export, alors que le rôle des régions est fondamental, encore plus dans le contexte de relance. La plupart des régions ont pourtant joué le jeu du plan de relance export en abondant des dispositifs du plan national. La complémentarité des aides a parfois permis de couvrir 100 % des dépenses des entreprises se lançant à l'export.

Plus que jamais les régions ont un rôle à jouer : débarrassées des coûts de fonctionnement de leur agence de soutien à l'export spécifique, les régions agissent depuis la loi NOTRE du 7 août 2015 en fixant les priorités à l'export définies notamment dans le schéma régional de développement économique et d'innovation (SRDEI) et en déterminant les dispositifs d'aide visant à soutenir les entreprises. Les SRDEI varient fortement selon les régions. Business France souhaite participer aujourd'hui davantage à l'élaboration des stratégies à l'export en renforçant le parangonnage (benchmarking) des dispositifs existant dans les différentes régions.

Exporter ce qui marche d'une région à une autre paraît pertinent : certaines régions dynamiques sur la question de l'export comme les Pays de la Loire sont souvent citées comme exemple.

Le rapporteur souhaite qu'une attention particulière soit portée à l'action des régions dans les prochains rapports spéciaux portant sur le commerce extérieur.

B. LES MOYENS ACCORDÉS AUX ACTEURS DE L'EXPORT : UNE RÉFLEXION À MENER

Alors que la trajectoire d'économie de Business France et que les ressources des CCI ont été fortement diminuées depuis plusieurs années, une réflexion doit être menée concernant les moyens accordés aux opérateurs et la facturation des prestations proposées aux entreprises.

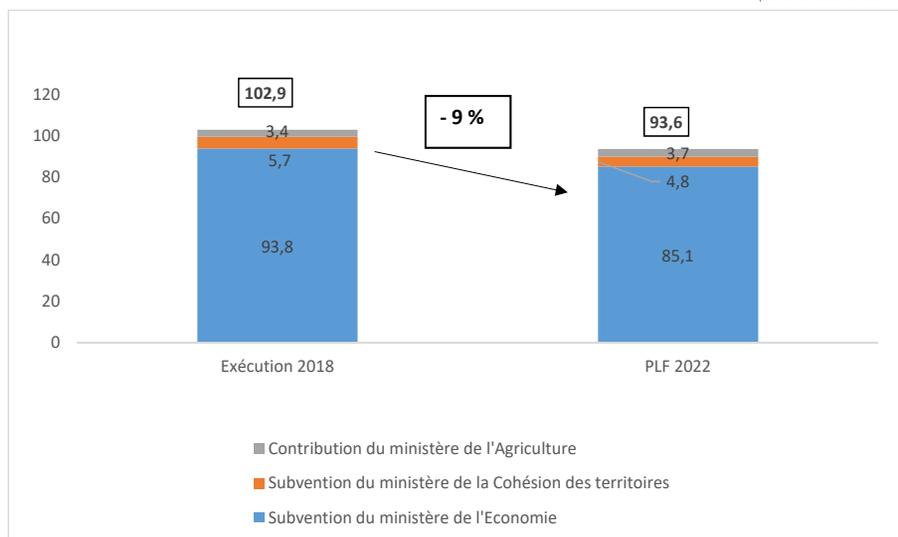
1. Une baisse de 9 % des subventions accordées à Business France entre 2018 et 2022

a. La baisse des moyens de Business France

L'année 2022 constitue la dernière année du contrat d'objectifs et de moyens de Business France qui aura accusé une baisse de 9 % de ses subventions publiques entre 2018 et 2022. La subvention, avant application du taux de mise en réserve, s'établit à 93,6 millions d'euros dans le PLF 2022.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC OCTROYÉES À BUSINESS FRANCE ENTRE 2018 ET 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Cette baisse des subventions s'est accompagnée par une baisse importante de ses effectifs au sein de son réseau international (- 153 ETP depuis 2015) mais aussi au sein de la direction export (- 30 ETP). Un bilan du COM devra être conduit durant l'année 2022 ou début 2023 : l'opérateur souligne l'importance d'avoir bénéficié une visibilité pluriannuelle de la trajectoire financière et souhaite donc qu'un nouveau COM soit élaboré dans cette même dynamique.

b. Des interrogations concernant le modèle économique de Business France qui repose sur la facturation des prestations aux entreprises

Le rapporteur a pris connaissance des **observations définitives de la Cour des comptes portant sur Business France publiée en octobre 2021** ⁽¹⁾ et **salue le jugement positif concernant l'amélioration de la gestion courante de l'établissement et la maîtrise de sa situation financière.**

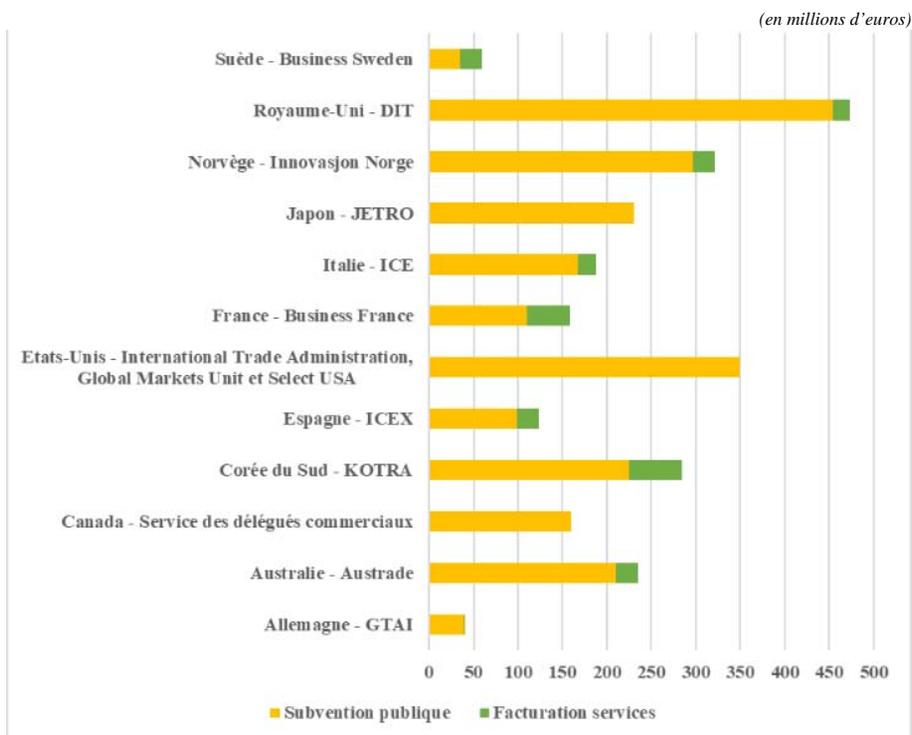
Le rapporteur remarque avec intérêt que « **les ressources publiques représentent près de 90 % des financements perçus par les onze principaux homologues de Business France contre environ 50 %** ⁽²⁾ **pour l'opérateur français, dont l'objectif de maximisation de ses recettes commerciales a été réaffirmé dans le COM 2018-2022** ».

Ainsi les opérateurs homologues de Business France en Norvège, en Italie, en Allemagne, en Australie, aux États-Unis, au Japon, au Canada ne proposent quasiment que des actions gratuites, considérées comme des entités publiques placées en dehors du secteur concurrentiel.

(1) Rapport disponible à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/57199>

(2) En prenant en compte les recettes VIE, le niveau de ressources publiques est relevé à 72 %.

BUDGET DES PRINCIPAUX ORGANISMES DE SOUTIEN AU COMMERCE EXTÉRIEUR



Source : Cour des comptes, Observations définitives.

Ce point est fondamental : là où les entreprises françaises doivent déboursier plusieurs milliers d'euros pour participer à un salon international avec Business France, ce qui représente un reste à charge élevé, leurs concurrentes étrangères bénéficient de prestations semblables pour un coût inférieur voir nul. Un *benchmark* concernant les prestations proposées aux entreprises en France et chez nos partenaires et concurrents économiques devrait être impérativement réalisé.

Pour le rapporteur, une réflexion doit être engagée : si le soutien au commerce extérieur de la France constitue réellement une priorité, ne faut-il pas réfléchir aujourd'hui à davantage subventionner nos entreprises qui se projettent à l'export ?

2. Les moyens des CCI stabilisés après une forte baisse

Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) ont connu une diminution de plus de moitié des recettes de la taxe pour frais de chambres (TFC) dont le plafond est passé de 1,368 milliard d'euros en 2013 à 525 millions d'euros en 2020 (hors rehaussement de 100 millions d'euros décidé en 2020 dans le contexte de crise sanitaire).

PART DE TFC ACCORDÉE À L'INTERNATIONAL

Région	2017	2018	2019	2020
Auvergne-Rhône-Alpes	7,1 %	7,5 %	9,4 %	11,1 %
Bourgogne Franche-Comté	11,4 %	7,5 %	8,0 %	6,8 %
Bretagne	5,6 %	6,5 %	6,5 %	7,8 %
Centre Val-de-Loire	9,2 %	8,3 %	10,6 %	13,4 %
Corse	6,8 %	7,2 %	8,4 %	2,7 %
Grand Est	6,7 %	8,1 %	8,8 %	7,0 %
Hauts-de-France	11,6 %	11,7 %	10,1 %	9,2 %
Ile-de-France	7,6 %	8,8 %	9,4 %	9,6 %
Normandie	5,9 %	6,2 %	6,4 %	5,6 %
Nouvelle-Aquitaine	6,5 %	5,7 %	5,6 %	5,3 %
Occitanie	2,7 %	3,4 %	4,4 %	5,7 %
Pays-de-la-Loire	6,8 %	7,1 %	7,8 %	7,7 %
Provence-Alpes-Côte-D'azur	6,9 %	7,1 %	5,2 %	4,1 %

Source : CCI France.

La part de TFC affectée à l'international a connu sur les 4 années écoulées des évolutions fluctuantes suivant les CCIR. Plusieurs facteurs l'expliquent :

- la trajectoire anticipée globale de la TFC, dont la baisse a été réduite en 2020, diminue proportionnellement le pourcentage attendu et consacré à l'international ;

- l'irruption de la crise sanitaire et les actions de soutien et de relance développées par les CCI à la demande et la satisfaction du gouvernement, qui a exigé de la part des gouvernances et directions des CCI régionales une adaptation des moyens et ressources mises en place sur l'ensemble de leurs missions ;

- la nature fluctuante des effectifs en place à l'occasion de la mise en œuvre de la Team France Export en régions. Par nature une telle réorganisation a occasionné des départs et renouvellements de conseillers en 2019 et 2020, se traduisant par des périodes temporaires de vacance de postes en attente de recrutements, indépendamment du « roulement » naturel qui touche un effectif de 160 conseillers. Dans l'ensemble, la sanctuarisation des effectifs dédiés à l'international tel que prévue dans le contrat d'objectif et de performance de CCI France a été respectée.

NOMBRE D'ETP DES CCI DÉDIÉS À L'INTERNATIONAL

	Cible fixée dans le contrat d'objectif et de performance de 2019	Effectifs constatés
ILE DE FRANCE	17	15,4
PACA	10,5	9,4
AURA	24	23,6
BOURGOGNE FC	8,1	8,1
OCCITANIE	9	9
GRAND EST	15	15
NOUVELLE AQUITAINE	16	13,9
PAYS DE LOIRE	6,3	6,3
CENTRE VAL DE LOIRE	5,7	5,7
NORMANDIE	9	10
HAUTS DE France	9	12
BRETAGNE	11,4	11,4
CORSE	1	1
MARTINIQUE	2	2
GUADELOUPE	0	0
LA RÉUNION	1,5	1,5
TOTAL	145,5	144,3

Source : CCI France.

Pour CCI France, les effectifs dédiés à la TFE pourraient faire l'objet de discussions avec les représentants de Business France en région, pour déterminer le volume et la répartition la plus adaptée au tissu local. Ce **principe de subsidiarité** paraît en effet être au rapporteur une réponse intéressante dans la mesure où elle permet de tenir compte de l'expérience acquise au cours de ces trois années de TFE, mais aussi de répondre aux besoins des tissus économiques et accords TFE régionaux.

Plus que jamais, il est crucial que les moyens des CCI soient préservés à l'avenir pour garantir un engagement suffisant de leurs équipes pour le soutien à l'export de nos entreprises. Le rapporteur le rappelle : si Business France a une connaissance thématique et sectorielle dont ne bénéficient pas les CCIR, ces dernières ont une proximité et un contact direct dans les territoires avec les entreprises, notamment de petite taille, qui est tout simplement irremplaçable pour la TFE.

3. Des moyens supplémentaires bienvenus pour Bpi Assurance Export

Les moyens de Bpi Assurance Export (Bpi AE) sont à nouveau renforcés dans le PLF 2022 sur le programme 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance*. Les crédits exceptionnels dans le contexte du plan de relance auront atteint 15,4 millions d’euros entre 2020 et 2022 (1,8 million d’euros en LFR 3 de l’année 2020, 6,8 millions d’euros en LFI 2021, 6,8 millions d’euros dans le PLF 2022).

Sur le programme 134, le montant affecté au titre de la rémunération de Bpifrance Assurance Export s’élève à 49,3 millions d’euros dont 47,2 millions d’euros pour la rémunération annuelle de Bpi AE (+ 0,5 million d’euros par rapport à la LIF 2021) et 2,1 millions d’euros pour ses investissements informatiques.

Les crédits du plan de relance permettent de financer entre 25 et 30 ETP (pour moitié de manière ponctuelle en renfort, et pour moitié de manière pérenne sur des postes où la charge est considérée comme plus lourde pour plusieurs années) répartis sur l’ensemble des fonctions (services souscripteurs, services de gestion des contrats, fonctions support).

Le rapporteur se félicite aussi que Bpi AE puisse accélérer ses investissements informatiques. Une partie de l’enveloppe du plan de relance doit en effet permettre un travail de fiabilisation des systèmes d’information hérités de Coface en 2017 et la finalisation du projet MOZAÏC destiné à assurer la gestion de l’assurance-crédit depuis la souscription jusqu’aux éventuels sinistres. Par ailleurs, la crise sanitaire qui conduit Bpi AE à assurer un rôle contracyclique impose d’absorber un flux plus grand de prises en garantie qui nécessite aussi des aménagements. **Ces infrastructures informatiques doivent permettre à terme d’améliorer le service rendu aux clients étant rappelé que la gamme des garanties export est déjà digitalisée à presque 100 %.**

III. LES PROCÉDURES DE GARANTIES EXPORT DE BPI ASSURANCE EXPORT

Le compte de commerce 915 *Soutien au commerce extérieur* retrace le résultat des garanties à l’export accordées au nom et pour le compte de l’État. La lisibilité du compte de commerce, théoriquement à l’équilibre, n’est pas aisée : si les recettes et dépenses liées au résultat technique (primes, récupérations, indemnisations) sont enregistrées l’année d’encaissement ou de décaissement, les éventuels déficits sont compensés l’année suivante *via* un versement en provenance du budget (programme 114 *Appels en garantie*). Si la procédure est bénéficiaire, le budget de l’État est abondé en fin d’année du montant du bénéfice de la procédure au titre des recettes non fiscales. À partir de 2021, les compensations *via* le programme 114 et les remontées de recettes non fiscales seront toutes les deux réalisées en année n+1 pour une meilleure lisibilité du compte de commerce 915.

Le tableau ci-dessous permet de retracer le résultat technique indépendamment des mouvements de crédits en lien avec le budget général visant à équilibrer le compte de commerce.

RÉSULTATS TECHNIQUES ANTICIPÉS DES DIFFÉRENTES PROCÉDURES EXPORT EN 2021 ET 2022

(en millions d'euros)

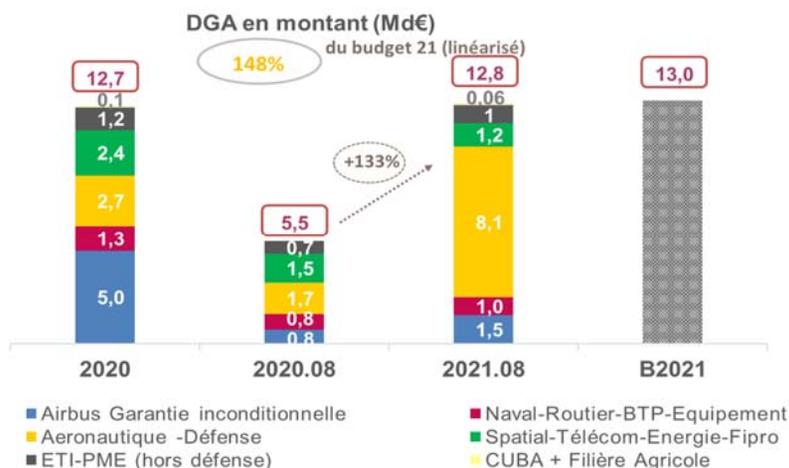
	2021	2022
Assurance-crédit	70	102
Assurance-prospection	- 109	- 110
Risque exportateur	- 18	- 1
Risque de change	0	0
Cap Francexport	0	0
Caisse française de développement industriel	5	8

Source : DG Trésor.

A. DES RÉSULTATS MEILLEURS QU'ESCOMPTEÉS POUR L'ASSURANCE-CRÉDIT

L'année 2021 est marquée par une croissance de l'assurance-crédit portée notamment par le retour des grands comptes, la forte progression des volumes suite à la signature de contrats de défense – à fin août 2021 le montant total de demandes de garanties accordées pour les contrats militaires s'élève à 7,9 milliards d'euros contre 2,7 milliards d'euros en 2020 –, et, à titre plus anecdotique, par une reprise de l'activité à Cuba avec 13 dossiers pour un montant de 60 millions d'euros de demandes de garanties accordées à fin août 2021.

DEMANDES DE GARANTIE ACCORDÉES EN 2020 ET 2021



Source : Bpi Assurance Export.

Le résultat technique de l'activité assurance-crédit devrait être positif de 70 millions d'euros (contrairement aux prévisions en PLF 2021 faisant état d'un déficit de 46 millions d'euros), grâce à de nombreux développements favorables :

- l'absence d'indemnisation majeure non déjà anticipée à fin 2020 ;
- la restructuration de la compagnie aérienne Latam qui devrait générer un gain d'environ 100 millions d'euros par rapport aux anticipations initiales ;
- des procédures d'indemnisation plus longues dans certains dossiers qui devraient permettre d'économiser, au moins temporairement, plus de 100 millions d'euros ;
- des récupérations plus importantes que prévu y compris dans le cadre d'accords de consolidation jusque-là interrompus (notamment en Birmanie pour plus de 50 millions d'euros) et de débiteurs privés (notamment chinois) ;
- une dynamique de nouveaux dossiers soutenue, permettant un encaissement de prime proche de 300 millions d'euros.

Si le nombre des sinistres augmente logiquement compte tenu de la situation, le niveau élevé de récupération et le flux important de nouvelles garanties accordées conformément au rôle contracyclique joué par Bpi devraient se prolonger en 2022. **L'excédent généré par l'assurance-crédit pourrait compenser en 2021 les déficits de l'assurance prospection et des garanties de cautions et de préfinancement.**

B. LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR

Le rapport spécial de mai 2021 rédigé dans le cadre du Printemps de l'évaluation contenait plusieurs recommandations concernant les procédures de garantie export et plus généralement l'action de Bpifrance :

i) multiplier les actions de communication et de formation auprès des relais d'information et des acteurs de l'export (banques, experts-comptables, chambres consulaires) ;

ii) rendre plus lisible les procédures financières, simplifier et réduire les démarches administratives ;

iii) relancer la garantie des projets stratégiques et le Pass export en assouplissant les critères d'éligibilité ;

iv) créer de nouveaux indicateurs de performance mesurant le nombre/la part des PME ayant recours à l'assurance-crédit ;

v) déléguer la gestion de l'assurance-caution et des garanties de préfinancement au réseau bancaire privé.

Concernant la première recommandation, Bpifrance souhaite approfondir sa relation avec les experts-comptables. Les discussions ne portent, pour l'instant, que sur l'impact comptable pour la société d'un rachat de crédit fournisseur. Bpifrance constate que les experts-comptables sont soucieux de ne pas être considéré comme des prescripteurs des outils de financement de Bpifrance. Bpifrance souhaite également déterminer avec la TFE des objectifs de formation dans le cadre du nouveau contrat d'objectifs et de moyen de Business France.

Concernant la deuxième recommandation, Bpifrance rappelle que l'ensemble des produits sont aujourd'hui en ligne. Les échéances de décision (date des commissions des garanties, délai d'instruction en délégation, *etc.*) sont en ligne afin d'accroître la transparence des processus d'octroi des garanties. Si Bpifrance reconnaît encore des progrès importants à faire, elle rappelle au cours des auditions que « Bpifrance Assurance Export est un assureur soumis à la réglementation bancaire, notamment en termes de conformité, aux règles de la commande publique, aux règles de la comptabilité publique, aux réglementations de l'OCDE, de l'Union européenne, et naturellement françaises pour l'ensemble de ses opérations. Dans cet univers sur-contraint, la simplification des démarches administratives relève également de la réglementation et non pas seulement des process internes ».

Concernant la troisième recommandation, Bpi AE estime qu'il est difficile de relancer le Pass export : alors qu'il avait été imaginé pour fluidifier l'octroi de garanties, sans passer par une analyse opération par opération, cela ne semble pas être le cas dans la pratique. **Le Pass export n'ouvrirait pas à une couverture automatique sur plusieurs opérations et n'atteindrait donc pas les objectifs souhaités.**

Concernant la cinquième recommandation, **Bpifrance reconnaît que la délégation de la gestion de l'assurance-caution et des garanties de préfinancement au réseau bancaire privé doit être un objectif à moyen terme.** La solidité du système financier de Bpifrance doit encore être renforcée pour confier aux banques en région une activité aujourd'hui trop centralisée. Bpifrance rappelle ainsi que la délégation de l'assurance-caution et des garanties de préfinancement au réseau bancaire privé a été déjà envisagée en 2017-2018. **Elle n'a pas été mise en œuvre faute d'un accord sur les contraintes de conformité** devant s'appliquer à ce type de produits et de développements informatiques permettant d'isoler les produits gérés pour compte propre et pour compte de tiers dans les chaînes d'information de Bpifrance.

IV. LE POINT D'ATTENTION DU RAPPORTEUR : LE RÉTABLISSMENT DE LA BALANCE COMMERCIALE PASSE PAR UNE REDÉFINITION DU JUSTE ÉCHANGE ET UN CONTRÔLE DE NOS FRONTIÈRES COMMERCIALES

Si le rétablissement de la balance commerciale de la France passe par une montée en puissance de notre appareil exportateur, il passe aussi par une redéfinition des termes des échanges commerciaux et un processus de réindustrialisation du territoire national.

A. LIER RELOCALISATION PRODUCTIVE, RÉDUCTION DU DÉFICIT COMMERCIAL ET DIMINUTION DE L'EMPREINTE CARBONE

La balance commerciale de la France ne pourra pas se rétablir sans engager un processus de réindustrialisation, nécessaire pour limiter l'empreinte carbone de la France.

1. Le rapport de l'UNIDEN (Union des industries utilisatrices d'énergie) : réindustrialiser pour diminuer le déficit commercial et limiter l'empreinte carbone de la France

L'Union des industries utilisatrices d'énergie (UNIDEN) a présenté en décembre 2020 un rapport réalisé pour son compte par le cabinet Deloitte sur le lien entre la dégradation de l'empreinte carbone et le processus de désindustrialisation ⁽¹⁾.

Le rapport, qui se concentre sur huit filières industrielles (acier, aluminium, ciment, papier, PVC, sucre, verre plat), est une évaluation de l'impact de la désindustrialisation et de la hausse des importations qui en a découlé mais aussi de l'impact d'un potentiel mouvement de relocalisation de l'industrie, sur la production, l'emploi et les émissions de gaz à effet de serre. **La désindustrialisation pour ces huit filières aurait conduit à une augmentation de l'empreinte carbone de près de 2 263 000 tonnes de CO₂ de 1995 à 2005. Cette augmentation de l'empreinte carbone de la France accompagne une détérioration du déficit commercial de plus de 3 milliards d'euros pour ces filières sur la même période, soit une perte de 778 millions d'euros en valeur ajoutée et de plus de 13 000 d'emplois.**

Toujours sur le même périmètre, **l'étude montre qu'un effort de réindustrialisation serait bénéfique à la fois d'un point de vue économique (+7 900 emplois ETP à horizon 2035) et climatique (environ 5 138 000 tonnes de CO₂ évités)**, dès lors que l'on retient le critère d'empreinte carbone comme mesure pertinente et non celui d'empreintes domestiques.

(1) Rapport disponible à l'adresse suivante : <http://www.uniden.fr/document/unidendeloitte21.pdf>.

2. Des efforts nécessaires de réindustrialisation

Dans ce contexte, l'effort de réindustrialisation paraît primordial tout en continuant à décarboner les industries intensives en énergie grâce aux innovations (électrification des processus de production, outils de capture et de stockage du carbone, hydrogène vert, *etc.*).

Des mesures sont aujourd'hui mises en œuvre, qu'il faudra accélérer à l'avenir :

– l'action *Sécuriser nos approvisionnements stratégiques* du *Plan de relance*, dotée de 1,45 milliard d'euros jusqu'en 2022 et dont l'objectif est de soutenir l'investissement privé ciblé sur certains secteurs stratégiques (santé, agroalimentaire, télécommunications, électronique, intrants industriels critiques) ;

– l'action *Relocalisation : soutien aux projets industriels dans les territoires* de la mission *Plan de relance*, dotée de 400 millions d'euros pour accélérer des projets structurants, prêts à être engagés rapidement, afin de favoriser la relance de l'industrie française et la compétitivité des entreprises ainsi que de contribuer à la transition écologique et à la relocalisation des chaînes de production en France ;

– les sites clés en main, immédiatement disponibles visant à accélérer les implantations industrielles et qui a permis de faire apparaître de premiers projets d'investissements étrangers comme sur le site du plateau à Soissons ou dans le port de Dunkerque.

Dans ce cadre, l'action de Bpifrance qui entend mobiliser 100 milliards d'euros sur la période 2021-2024 pour l'industrie est à souligner.

L'action de Bpifrance pour l'industrie

La stratégie portée par le groupe Bpifrance repose sur 2 piliers : d'une part la mobilisation de sa boîte à outils actuelle et, d'autre part, un plan d'accélération du renouvellement de la démographie des entreprises industrielles.

Bpifrance soutient la reconquête des entreprises industrielles par les actions suivantes :

- la levée des barrières (solutions de financement court terme, renforcement du bilan des PME industrielles, levée des obstacles induits par la dynamique de forte reprise, relance de la dynamique à l'export (via l'assurance-prospection et le crédit export, le soutien aux filières touchées) ;
- la réindustrialisation (appels à projet relocalisation, renforcement de l'attractivité, l'accompagnement de la localisation en France des chaînes de valeur notamment *via* les nouveaux « accélérateurs filières ») ;
- le renforcement des liens entre les PME /ETI et grands groupes ;
- la diffusion l'innovation dans les entreprises industrielles ;
- la montée en compétence au sein des entreprises (*via* par exemple, le volontariat territorial en entreprise) ;
- le soutien à la montée en puissance de la Communauté French Fab.

Bpifrance entend également accélérer le renouvellement démographique de l'industrie française le renforcement de son « Plan *deeptech* ». L'objectif du plan de créer 500 start-ups par an à haute densité technologique à horizon 2025 (200 aujourd'hui) nécessite un renforcement des moyens et une action coordonnée avec les acteurs académiques. Afin de permettre le passage de la *deeptech* aux usines, Bpifrance entend déployer un plan « start-up industrielles » qui devrait reposer sur les solutions suivantes :

- appels à projets pour le soutien à la création de premières usines ;
- des investissements en fonds propres pour financer les projets de lignes pilotes et d'usines des start-up industrielles ;
- des prêts dédiés à l'industrialisation ;
- de l'accompagnement non financier pour permettre l'amorçage des startups à vocation industrielle et leur ancrage dans l'écosystème *French Fab*.

Source : Bpi Assurance Export.

B. LE CONTRÔLE DES MODALITÉS DE PRODUCTION ET D'INTRODUCTION DES MARCHANDISES ÉTRANGÈRES SUR LE MARCHÉ NATIONAL À RENFORCER

Le processus de relocation productive sera aussi rendu possible par la redéfinition des termes des échanges et un meilleur contrôle de la manière dont les marchandises étrangères sont produites et introduites sur le territoire.

1. La mise en place d'une taxe carbone

Alors que la COP 26 se tient actuellement à Glasgow, la baisse de l'empreinte carbone doit plus que jamais être une priorité d'autant qu'elle s'articule parfaitement aux objectifs de résorption du déficit du commerce extérieur de la France.

La commission de l'Union européenne (UE) a ainsi présenté le 14 juillet dernier un projet de mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) qui vise précisément à lutter contre les fuites de carbone liées au rehaussement des ambitions climatiques de l'Union. Ce mécanisme repose sur un système de quotas non discriminatoire, en miroir du marché carbone européen (ETS), et en alternative aux quotas gratuits de l'ETS. Le MACF couvrirait dans un premier temps les émissions directes de 5 secteurs pilotes fortement exposés aux fuites de carbone : le ciment, l'acier, l'aluminium, les fertilisants et l'électricité.

La commission propose une approche graduelle de mise en œuvre, avec une phase transitoire de test de 3 ans, de 2023 à 2025, et à partir de 2025, une diminution progressive des quotas gratuits. Cette approche graduelle permettra notamment d'offrir une grande visibilité aux secteurs économiques concernés et de favoriser leur adaptation. L'ajustement serait fondé sur les émissions réelles déclarées par les importateurs et vérifiées par des vérificateurs agréés et en l'absence de données, sur des valeurs par défaut. Il permettra par ailleurs la prise en compte des politiques de tarification du carbone des pays tiers.

Cette proposition de la commission constitue un point de départ, et les caractéristiques techniques du MACF doivent maintenant être discutées avec le Conseil et le Parlement européens. **Le rapporteur considère que la mise en place de ce mécanisme d'ajustement carbone constitue une première étape qui permettra de ne pénaliser les industries nationales particulièrement avancées dans le processus de décarbonation.**

2. Un rôle primordial des douanes pour soutenir l'activité à l'export de nos entreprises mais des contrôles aux frontières peu nombreux

La direction générale des douanes et droits indirects joue un rôle important pour soutenir la compétitivité et la croissance des entreprises françaises à l'international. Sur le territoire, elle cherche à communiquer auprès des entreprises, à leur apporter des conseils personnalisés et un accompagnement opérationnel spécifique pour leurs formalités douanières.

Tout en inscrivant leur action de travaux de **dématérialisation des échanges** d'informations et de stockage dans le cadre du code des douanes de l'Union (CDU), les douanes cherchent à faciliter et à sécuriser le dédouanement des marchandises soumises à la présentation d'un document d'ordre public au titre de réglementations sectorielles non douanières par **l'instauration d'un guichet unique national qui automatise le contrôle de l'existence et la validité desdits documents**. Par ailleurs, afin d'optimiser la fluidité du passage portuaire, les Douanes ont développé avec d'autres directions la **plateforme « France Sésame »**, visant à offrir aux opérateurs économiques une meilleure lisibilité de leurs formalités administratives portuaires pour les marchandises soumises à des formalités sanitaires et phytosanitaires. Cette plateforme sera mise en service dans un premier temps à Marseille, au Havre et à Dunkerque avant la fin de l'année.

La douane exerce aujourd'hui à l'importation, des contrôles visant à assurer la protection des intérêts financiers du budget national et communautaire par la correcte application des règles de taxation, la protection de la santé et de la sécurité de nos concitoyens et des consommateurs (contrôle sanitaire, contrôle de l'existence d'autorisation de mise sur le marché des médicaments, conformité des produits industriels aux normes nationales et internationales), du territoire, du patrimoine culturel et de l'environnement (contrôle des transferts transfrontaliers de déchets, contrôle des produits phytopharmaceutiques, contrôle du respect des règles internationales visant à préserver la réserve halieutique), en luttant contre les trafics de marchandises prohibées (stupéfiants, contrefaçons, tabacs, notamment) et en vérifiant le respect des réglementations applicables à des marchandises sensibles comme les armes, les médicaments, les biens culturels ou les produits chimiques. **Le rapporteur constate cependant que le nombre de contrôles réellement opérés par les Douanes est relativement faible et en constante diminution depuis 2017, même si ces contrôles ont toujours vocation à être « ciblés » en fonction de l'évaluation des risques.**

TAUX DE CONTRÔLE *EX ANTE* DES DÉCLARATIONS À L'IMPORTATION

	Taux de contrôle global	Taux de contrôle documentaire	Taux de contrôle physique
2017	1,38 %	0,66 %	0,72 %
2018	1,32 %	0,62 %	0,70 %
2019	1,07 %	0,51 %	0,56 %
2020	0,90 %	0,44 %	0,46 %
S1 2021	0,62 %	0,25 %	0,37 %

Source : Direction générale des douanes et des droits indirects.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du jeudi 21 octobre 2021, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Économie – commerce extérieur.

La vidéo de cette réunion est [disponible](#) sur le site de l'Assemblée nationale.

Le compte rendu de cette réunion sera prochainement consultable en ligne.

Malgré l'avis contraire du rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission.

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Business France : M. Christophe Lecourtier, directeur général

Bpifrance : M. Pedro Novo, directeur exécutif en charge de l'export, M. François Lefebvre, directeur de Bpifrance Assurance Export.

CCI France : M. Philippe Bagot, directeur international/TFE, M. Pierre Dupuy, chargé de mission Affaires publiques ultramarines et relations avec le Parlement

Direction générale des douanes et droits indirects : Mme Isabelle Braun-Lemaire, directrice générale

Direction générale du trésor : Mme Magali Cesana, cheffe du service des affaires bilatérales et de l'internationalisation des entreprises (SABINE)